Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
2A.204/2002 /mks

Urteil vom 30. Oktober 2002
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Müller, Merkli,
Gerichtsschreiber Feller.

Plakanda AWI AG, Beckenhofstrasse 6, 8006 Zürich,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Fürsprecher Daniel Philippe Hofstetter, Schwarztorstrasse 7, Postfach 6554, 3001 Bern,

gegen

Gemeinde Murten, vertreten durch den Gemeinderat, 3280 Murten,
Oberamtmann des Seebezirkes, 3280 Murten,
Strassen- und Brückendepartement des Kantons Freiburg, rue des Chanoines 17, 1700 Freiburg,
Verwaltungsgericht des Kantons Freiburg, II. Verwaltungsgerichtshof, route André-Piller 21, case postale, 1762 Givisiez.

Strassenreklame; Abweisung des Gesuchs für das Aufstellen eines Plakatwerbeträgers,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Freiburg, II. Verwaltungsgerichtshof, vom 19. März 2002.

Sachverhalt:
A.
Die Plakanda AWI AG, Zürich, stellte am 13. Februar 2001 bei der Gemeinde Murten ein Gesuch (Reklamegesuch), auf einer Liegenschaft auf der südöstlichen Seite der Ryfstrasse in Murten (Art. 5552 des Grundbuches Murten, Ryf 78) einen freistehenden Plakatwerbeträger B 12 (130 x 284 cm) in den Boden des Vorplatzes einzubetonieren; der Träger, welcher auf beiden Seiten mit Reklametexten versehen werden soll, käme am westlichen Rand des Grundstücks an der Fahrbahn, ungefähr im rechten Winkel zu derselben, zu stehen. Auf der Liegenschaft befinden sich vier Garagen; von deren Vorplatz aus gelangt man Richtung Norden direkt auf die Ryfstrasse. Leicht versetzt gegenüber der fraglichen Liegenschaft, auf der nordwestlichen Seite der Ryfstrasse, befindet sich die Ausfahrt aus einem grossen Parking (Pantschau).

Der Vize-Oberamtmann des Seebezirks lehnte das Reklamegesuch am 30. April 2001 unter Bezugnahme auf negative Gutachten der Gemeinde Murten und des Strassen- und Brückendepartements des Kantons Freiburg ab. Die Plakanda AWI AG erhob gegen diesen Entscheid Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Freiburg mit den Begehren, den Entscheid des Oberamtmanns aufzuheben und ihr die Bewilligung zur Einrichtung einer Plakatstelle gemäss Reklamegesuch zu erteilen, eventuell ihr eine Bewilligung zur Einrichtung einer kleiner dimensionierten Plakatstelle zu erteilen, subeventuell ihr die Bewilligung gemäss Hauptantrag oder Eventualantrag unter Auflage der Einhaltung der besonderen Bestimmungen während der Expo 02 zu erteilen.

Das Verwaltungsgericht des Kantons Freiburg, II. Verwaltungsgerichtshof, wies die Beschwerde am 19. März 2002 ab.
B.

Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 2. Mai 2002 beantragt die Plakanda AWI AG, der Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 19. März 2002 sei aufzuheben und die Vorinstanz sei anzuweisen, ihr die Bewilligung für die Einrichtung einer Plakatanschlagstelle auf dem Grundstück Ryf 78 in Murten zu erteilen, eventuell sei die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Das Verwaltungsgericht beantragt, die Beschwerde abzuweisen; das Strassen- und Brückendepartement stellt den Antrag, am Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 19. März 2002 festzuhalten. Der Vize-Oberamtmann des Seebezirks und der Gemeinderat von Murten haben auf eine Stellungnahme verzichtet. Das Bundesamt für Strassen führt in seiner Vernehmlassung vom 12. August 2002 aus, dass die umstrittene Strassenreklame am fraglichen Standort geeignet sei, die dem Verkehr zu widmende Aufmerksamkeit der Fahrenden zu vermindern, wodurch die Verkehrssicherheit gefährdet würde; einen förmlichen Antrag stellt es nicht.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Der angefochtene Entscheid stützt sich auf Bundesrecht, nämlich auf Art. 6 des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG; SR 741.01) sowie auf Art. 95 ff. der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 (SSV; SR 741.21), und stellt somit grundsätzlich eine mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbare Verfügung dar (Art. 97 OG in Verbindung mit Art. 5 VwVG). Er stammt von einer letztinstanzlichen kantonalen richterlichen Behörde (Art. 98 lit. g und 98a OG). Ausschlussgründe im Sinne von Art. 99 ff. OG liegen nicht vor. Die Beschwerdeführerin ist vom angefochtenen Entscheid berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung (Art. 103 lit. a OG). Auf die fristgerecht (Art. 106 Abs. 1 OG) erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist einzutreten.
1.2 Gemäss Art. 104 OG kann die Beschwerdeführerin die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens rügen (lit. a), ferner unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (lit. b), Letzteres aber, da eine richterliche Behörde als Vorinstanz geamtet hat, nur unter Vorbehalt von Art. 105 Abs. 2 OG; gemäss dieser Bestimmung ist das Bundesgericht an die Sachverhaltsermittlung des Verwaltungsgerichts gebunden, soweit dieses den Sachverhalt nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen festgestellt hat.

Die Beschwerdeführerin wirft dem Verwaltungsgericht vor, es habe den Sachverhalt in im Sinne von Art. 105 Abs. 2 OG qualifiziert mangelhafter Weise festgestellt. Darauf wird nachfolgend im Zusammenhang mit der Prüfung der einzelnen Rechtsfragen näher eingegangen.
2.
2.1 Gemäss Art. 6 Abs. 1 SVG sind im Bereich der für Motorfahrzeuge oder Fahrräder offenen Strassen Reklamen und Ankündigungen untersagt, die zur Verwechslung mit Signalen oder Markierungen Anlass geben oder sonst, namentlich durch Ablenkung der Strassenbenützer, die Verkehrssicherheit beeinträchtigen können. Dieses Verbot impliziert ein Bewilligungsverfahren; gemäss Art. 100 Abs. 1 SSV bedarf das Anbringen und Ändern von Strassenreklamen der Bewilligung der nach kantonalem Recht zuständigen Behörde.

Als im Bereich der öffentlichen Strassen befindliche Reklamen gelten Strassenreklamen, die der Führer wahrnehmen kann (Art. 95 Abs. 2 SSV). Art. 96 Abs. 1 SSV präzisiert Art. 6 SVG. Er untersagt Strassenreklamen, die die Verkehrssicherheit beeinträchtigen, mit Signalen oder Markierungen verwechselt werden oder durch ihre Ausgestaltung deren Wirkung herabsetzen könnten, und enthält in den lit. a bis h eine Aufzählung von Stellen, an welchen Reklamen nicht angebracht werden dürfen, bzw. von unerlaubten Ausgestaltungen von Reklamen. Die Aufzählung ist nicht abschliessend (Urteil 2A.249/2000 vom 14. Februar 2001, E. 3a, in: SJ 2001 I 529 S. 530 f.; Manfred Küng, Strassenreklamen im Verkehrs- und Baurecht unter besonderer Berücksichtigung der Bestimmungen und der Praxis in Stadt und Kanton Zürich, Bern 1991, S. 51). Die für die Erteilung der Bewilligung zum Anbringen einer Reklame zuständige Behörde hat denn auch in jedem Fall zu prüfen, ob die Reklame die Verkehrssicherheit beeinträchtigen würde; so kann eine Reklame gegebenenfalls bewilligt werden, selbst wenn sie unter einen der in Art. 96 Abs. 1 SSV genannten Tatbestände fällt, und umgekehrt darf die Bewilligung verweigert werden, selbst wenn keine der in der genannten
Verordnungsbestimmung ausdrücklich erwähnten Konstellationen gegeben ist.
2.2 Der Begriff der möglichen Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit ist ein unbestimmter Rechtsbegriff,

der seinen Inhalt aus dem Sinn und Zweck der Vorschrift sowie der Stellung im Gesetz und im Rechtssystem gewinnt. Der Behörde, die einen solchen Begriff anzuwenden hat, ist ein gewisser Beurteilungsspielraum eingeräumt. Das Bundesgericht prüft deshalb die Begriffsauslegung nur mit Zurückhaltung (BGE 98 Ib 333 E. 3a S. 341), insbesondere soweit örtliche oder technische Verhältnisse zu würdigen sind, worüber die lokalen Behörden in der Regel bessere Kenntnisse haben. Besondere Zurückhaltung ist geboten, wenn die entscheidenden Fragen der Rechtsanwendung mit der Frage der vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellung verflochten sind (BGE 119 Ib 254 E. 2 S. 265), was bei der Beurteilung von Belangen der Verkehrssicherheit im Zusammenhang mit dem Anbringen von Reklamen ausgeprägt der Fall ist.

Grundsätzlich misst das Bundesgericht bei der Anwendung von Art. 6 Abs. 1 SVG bzw. von Art. 96 SSV dem Aspekt der Verkehrssicherheit unter Berücksichtigung des gesetzgeberischen Willens im Verhältnis zu wirtschaftlichen Interessen grosses Gewicht bei. Es bestätigt die Kantone in ihren Bemühungen, bei der Bewilligung von Reklamen eine strenge Praxis zu handhaben (s. dazu die umfassenden Darlegungen im erwähnten Urteil 2A.249/2000, E. 3b, SJ 2001 I 529 S. 531 f., mit Hinweisen).
2.3 Die Beschwerdeführerin beanstandet den angefochtenen Entscheid einerseits hinsichtlich der Beurteilung der Gefährdungssituation am geplanten Reklamestandort selber; andererseits beruft sie sich auf das Rechtsgleichheitsgebot unter Hinweis auf die Bewilligungspraxis auf dem Gebiet der Gemeinde Murten insgesamt. In beiderlei Hinsicht bemängelt sie die Sachverhaltsermittlung und rügt die rechtliche Würdigung des Verwaltungsgerichts.
3.
3.1 Die Beschwerdeführerin wirft dem Verwaltungsgericht zunächst vor, es habe den Sachverhalt im Hinblick auf die Würdigung der Verkehrssituation am Standort, wo die Reklame zu stehen kommen soll, offensichtlich unrichtig und unvollständig festgestellt; es habe den beantragten Augenschein nicht durchgeführt und ohne Kenntnisse der lokalen Verhältnisse entschieden.

Das Verwaltungsgericht stützte sich für seinen Entscheid auf umfangreiche und komplette Akten (Situationsplan, Bewilligungsunterlagen, Fotomontage des Standorts für den beantragten Reklameträger). Dass es sich über die Situation am fraglichen Standort in genügendem Masse ein Bild machen konnte, ergibt sich im Übrigen aus der detaillierten Beschreibung unter Buchstabe A des angefochtenen Entscheids. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern ein Augenschein in massgeblicher Weise zusätzliche Erkenntnisse über die lokalen Verhältnisse hätte verschaffen können. Dass auf die Durchführung eines Augenscheins - in antizipierter Beweiswürdigung - verzichtet worden ist, lässt sich jedenfalls unter dem Gesichtspunkt von Art. 105 Abs. 2 OG nicht beanstanden.

Die Beschwerdeführerin rügt aber auch, das Verwaltungsgericht habe aus den ihm tatsächlich vorliegenden Informationen (Fotomontage und Situationsplan) offensichtlich falsche tatsächliche Schlüsse gezogen. Soweit sie darauf hinweist, dass die Reklametafel für die aus dem Parkplatz Pantschau ausfahrenden Personen nur von der schmalen Stirnseite (ca. 8 cm) her sichtbar sei und keine Ablenkungsgefahr bewirke, trifft dies nicht vollständig zu, da nämlich die Einmündung aus dem Parkplatz nicht unmittelbar, sondern leicht versetzt gegenüber dem geplanten Reklamestandort liegt. Die entsprechenden Ausführungen der Beschwerdeführerin stossen aber ohnehin ins Leere. Das Verwaltungsgericht hat die Möglichkeit einer Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit durch das Anbringen der Reklametafel nämlich offenkundig (s. E. 6c) ausschliesslich aus der Sicht der auf der Ryfstrasse selber zirkulierenden Verkehrsteilnehmer bejaht. Was die Beschwerdeführerin in dieser Hinsicht unter dem Titel Sachverhaltsermittlung vorträgt, bezieht sich auf die vom Bundesgericht (im Rahmen der vorne genannten Einschränkungen) frei zu prüfenden Rechtsfrage, ob das Verwaltungsgericht das diesbezügliche Gefahrenpotential richtig eingeschätzt habe; dass und inwiefern es im
Hinblick darauf von offensichtlich falschen tatsächlichen Annahmen im Sinne von Art. 105 Abs. 2 OG ausgegangen sei, wird nicht dargelegt und ist nicht ersichtlich.
3.2 Der Standort, welchen die Beschwerdeführerin für das Anbringen des Reklameträgers gewählt hat, befindet sich bei der Ausfahrt aus einem Parking und damit nicht an einer eigentlichen Verzweigung (vgl. Art. 96 Abs. 1 lit. a SSV). Da die Aufzählung der Verordnung nicht abschliessend ist, kann das Aufstellen eines Reklameträgers aber auch an einer Einmündung (z.B. Parkplatzausfahrt) untersagt werden, wenn die Verhältnisse unübersichtlich sind und eine Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit zu befürchten ist.

Das Verwaltungsgericht hat unwidersprochen und überzeugend festgehalten, dass die Ausfahrt aus dem fraglichen Parking rege benutzt wird. Dies setzt, auch wenn die aus dem Parking ausfahrenden Verkehrsteilnehmer keinen Vortritt haben, eine erhöhte Aufmerksamkeit der Verkehrsteilnehmer auf der Ryfstrasse selber voraus, in welche die Ausfahrt einmündet. Jegliche Ablenkung muss vermieden werden. Das Verwaltungsgericht hat erkannt, dass das Aufstellen des Reklameträgers am geplanten Ort angesichts der konkreten örtlichen Verhältnisse geeignet sei, die Aufmerksamkeit der auf der Strasse Fahrenden in ungebührlicher Weise abzulenken.

Der Träger der freistehenden Strassenreklame soll ungefähr 1,5 Meter vom Fahrbandrand entfernt aufgestellt werden. Dies widerspricht der Vorschrift von Art. 97 Abs. 2 SSV, welcher innerorts für Strassenreklamen in dieser Grösse einen Mindestabstand von drei Metern vorschreibt. Eine Reklametafel der geplanten Grösse in unmittelbarer Nähe der Fahrbahn hat naturgemäss einen Ablenkungseffekt. Die Abstandsvorschrift ist jedenfalls grundsätzlich geeignet, die Möglichkeit einer Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit zu reduzieren (vgl. Küng, a.a.O., S. 107 f.). Eine Ausnahme von der Einhaltung dieser Vorschrift rechtfertigt sich gerade im vorliegenden Fall nicht: Die Akten, darunter die von der Beschwerdeführerin zu den Akten gegebene Fotomontage mit dem geplanten Reklameträger am vorgesehenen Ort, zeigen, dass die Reklametafel unmittelbar vor dem Garagenvorplatz (von vier Garagen) der Privatliegenschaft zu stehen käme und diesen in beträchtlichem Masse verdecken würde. Abgesehen davon, dass deswegen die aus dem Vorplatz wegfahrenden Fahrzeugführer keine freie Sicht auf die Fahrbahn hätten, beeinträchtigte die Installation den von Südwesten her kommenden Benutzern der Ryfstrasse die Sicht auf den Garagenvorplatz. Allein im Hinblick auf
diese Vorplatzausfahrt erschiene die Ablehnung des Reklamegesuchs wohl bereits gestützt auf Art. 97 Abs. 2 SSV zulässig. Unter diesen Umständen liegt die Annahme auf der Hand, dass zumindest die von Südwesten her kommenden Verkehrsteilnehmer dem Geschehen an der gegenüber liegenden Ausfahrt aus dem Parking Pantschau nicht die notwendige Aufmerksamkeit widmen könnten. Die Verhältnisse wären damit insgesamt - bei der konkreten besonderen Konstellation gerade durch das Aufstellen des Reklameträgers selber - unübersichtlich. Die kantonalen Behörden haben Bundesrecht nicht verletzt, indem sie das Aufstellen eines Reklameträgers im beantragten Sinn untersagten.

4.

Die Beschwerdeführerin beruft sich, wie schon im kantonalen Verfahren, auf das Rechtsgleichheitsgebot. Sie wirft dem Verwaltungsgericht vor, es habe bezüglich der Handhabung der Bewilligungspraxis in Murten den Sachverhalt offensichtlich unrichtig und unvollständig abgeklärt.

4.1 Die Beschwerdeführerin behauptet nicht, es seien an anderen Standorten Reklamebewilligungen in Verletzung von Bundesrecht erteilt worden. Vielmehr geht sie davon aus, dass verschiedene bewilligte Reklameträger mit einer grösseren oder zumindest gleich grossen potentiellen Gefährdung des Verkehrs verbunden seien wie die von ihr beantragte Plakatstelle, ohne aber bundesrechtswidrig zu sein. Damit wirft sie nicht die Frage eines allfälligen Anspruchs auf Gleichbehandlung im Unrecht auf. Nachdem nun aber der von ihr beantragte Reklameträger am hiefür vorgesehenen Standort nicht bewilligt werden muss bzw. kann, weil er mit Art. 6 Abs. 1 SVG bzw. Art. 95 ff. SSV nicht vereinbar ist, die Beschwerdeführerin aber die Rechtmässigkeit der übrigen Reklameträger letztlich nicht bestreitet, fragt sich, welche Tragweite ihrer Rechtsgleichheitsrüge überhaupt zukommen kann. Jedenfalls aber ist ausgeschlossen, dass das Verwaltungsgericht von sich aus sämtliche Standorte von Reklameträgern hätte berücksichtigen müssen. Angesichts der besonderen Natur der Rechtsgleichheitsrüge oblag es vielmehr der Beschwerdeführerin, im kantonalen Verfahren konkret diejenigen Sachverhalte aufzuzeigen, die die Behörden aus Rechtsgleichheitsgründen hätten dazu
führen müssen, trotz allfälliger Gefährdung des Verkehrs auch in ihrem Falle dennoch eine Bewilligung zu erteilen.

Die Beschwerdeführerin hat im Hinblick darauf eine Fotodokumentation über verschiedene bestehende und bewilligte Plakatwerbestellen in Murten erstellt, welche dem Verwaltungsgericht vorlag. Dieses war nicht gehalten, den auch im Hinblick auf die Rechtsgleichheitsrüge beantragten Augenschein vorzunehmen, soweit sich in zulässiger antizipierter Beweiswürdigung sagen liess, dass ein Augenschein im Vergleich zu den Fotos für diese konkret beschriebenen Standorte keine massgeblichen Erkenntnisse bringen würde. Wie es sich damit verhält, ergibt sich aus der nachstehenden Erwägung.

4.2 Das Verwaltungsgericht hat in seinem Entscheid auf sämtliche sieben Plakatstandorte Bezug genommen, welche die Beschwerdeführerin erwähnt und wozu sie Fotos vorgelegt hat. Für einen Vergleich nicht berück-

sichtigt hat es die drei an Häuserfassaden angebrachten Reklamen. Was die Beschwerdeführerin dagegen vorbringt, ist nicht stichhaltig. Es liegt auf der Hand, dass eine nahe am Fahrbahnrand aufgestellte freistehende und sich unverkennbar an die Verkehrsteilnehmer richtende Reklametafel wesentlich mehr Aufmerksamkeit bei diesen erweckt als ein an einer Gebäudefläche angebrachtes Plakat. Auf diese Eigenheit von freistehenden Reklameträgern ist denn auch die Schaffung der Abstandsvorschrift von Art. 97 Abs. 2 SSV zurückzuführen.

Was die übrigen vier Plakatstellen betrifft, liegen Unterschiede zum von der Beschwerdeführerin beantragten Reklameträger möglicherweise weniger klar auf der Hand. Die von der Beschwerdeführerin vorbereiteten Fotos lassen aber nicht darauf schliessen, dass einer dieser Reklameträger in gleicher Weise freistehend am Fahrbahnrand aufgestellt wurde wie der von ihr beantragte. Vor allem aber verdeckt keines der Vergleichsplakate unmittelbar die Ausfahrt aus einem Garagenvorplatz, wie dies der Fall wäre, wenn dem Gesuch der Beschwerdeführerin entsprochen würde. Dass ein Augenschein einen anderen Eindruck oder sonst zusätzliche Erkenntnisse hätte vermitteln können, ist nicht ersichtlich. Das Verwaltungsgericht durfte daher ohne zusätzliche Beweisanordnung annehmen, dass auch das Rechtsgleichheitsgebot dem Reklameverbot nicht entgegenstand.
5.
Der angefochtene Entscheid ist in jeder Hinsicht bundesrechtskonform. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist somit unbegründet und abzuweisen.

Entsprechend dem Verfahrensausgang sind die bundesgerichtlichen Kosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 156 in Verbindung mit Art. 153 und 153a OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, der Gemeinde Murten, dem Oberamtmann des Seebezirkes, dem Strassen- und Brückendepartement und dem Verwaltungsgericht, II. Verwaltungsgerichtshof, des Kantons Freiburg sowie dem Bundesamt für Strassen schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 30. Oktober 2002
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: